



2.10.2007

KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUELLE

Korkein hallinto-oikeus

Saapunut 02.10.2007

Liitteitä 1 + taliti 2004/1107 ine

ad lähetä

ASIA

Selitys kuntajakomuutosta koskevasta valtioneuvoston päätöksestä tehdyistä valituksista, dnro:t 2024, 2161-2163, 2286, 2343, 2385, 2400, 2428, 2429, 2437, 2462-2467, 2469, 2471, 2472, 2474-2478/1/07

SELITYKSEN ANTAJA

Helsingin kaupunginhallitus

Kaupunginhallitus on 1.10.2007 (§ 1245) päättänyt antaa selityksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

ASIAMIES

Tommi Hietanen
vs. kaupunginasiames, VT
Helsingin kaupunki
Hallintokeskus, Oikeuspalvelut
PL 1, 00099 HELSINGIN KAUPUNKI
puh. (09) 310 36560
fax. (09) 310 36275

MUUTOKSENHAKIJAT

1. Ojanen, Tero, Helsinki
2. Partanen, Antti, Sipoo
3. Weckström, Camilla ja 3 asiakumppania, Sipoo
4. Nurmivaara, Astrid ja Härmälä, Göran, Vantaa
5. Wermundsén, Juha ja Annika, Sipoo
6. Fazer, Marina ja 3 asiakumppania, Sipoo
7. Tiilikka, Eija ja Jorma, Sipoo
8. Svenska Folkpartiet i Östra Vanda r.f., Vantaa
9. Viljakainen, Jouko, Vantaa
10. Stenvall, Peter, Sipoo
11. Sipoon kunta
12. Sipoon puolesta ry. - För Sibbo r.f., Sipoo
13. Sibbo Naturskyddare - Sipoon Luonnonsuojelijat r.f, Sipoo
14. Tyystjärvi, Kati ja 3 asiakumppania, Vantaa



2.10.2007

15. Ulf William Thuringin oikeudenomistajat, Vantaa
16. Lindroos, Catharina ja 6 asiakumppania, Sipoo
17. Hjelt, Pia, Kauniainen
18. Johansson, Micaela ja 2 asiakumppania, Sipoo
19. Liipola, Leena, Sipoo
20. Westermark, Catharina, Sipoo
21. Horelli, Johanna, Helsinki
22. Sundberg, Sten, Sipoo

MUUTOKSENHAUN KOHTEENA OLEVA PÄÄTÖS

Valtioneuvoston 28.6.2007 antama päätös kuntajaon muuttamisesta Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä

Päätös on julkaistu säädösnumerolla 746/2007

SELITYS

Helsingin kaupunki yhtyy sisäasiainministeriön 7.9.2007 päivättyyn lausuntoon kokonaisuudessaan ja toteaa selityksensä lisäksi seuraavaa:

1. Kuntajakolain 3 §:n ja 5 §:n tulkinta

Kuntajakolain 3 § sisältää neljä toisilleen vaihtoehtoista yleistä edellytystä kuntajaon muutokselle. Hallituksen esityksessä (HE 135/1997 vp, s. 18) on todettu, että näistä edellytyksistä ainakin yhden tulisi täytyä. Valtioneuvoston päätöksessä on todettu, että kolme (1, 3 ja 4 kohdat) näistä edellytyksistä täyttyy eikä kuntajaon muutoksella ole negatiivista vaikutusta alueen asukkaiden elinolosuhteisiin (2 kohta).

Yleisten edellytysten olemassaolon kannalta merkittävää on em. lainkohdassa käytettyjen termien tulkinta. Kaupunki yhtyy sisäasiainministeriön lausunnon 4.2. kohdassa esitettyyn kuntajakolain 3 §:n 1-3 kohdassa määriteltyjen termien "asukas" ja "alue" tulkintaan.

Hallituksen esityksessä (s. 18) on mm. todettu, että termiä "alue" tulee tulkita niin, että kuntajaon muutoksella voidaan tavoitella myös asianomaisia kuntia laajempia tai suppeampia alueellisia hyötyjä. Kuntajaon muuttamista voidaan siten perustella pääkaupunkiseudun ja koko Helsingin seudun saamalla edulla, kuten päätöksessä on tehty.

Sisäasiainministeriön tulkinnan mukaan Helsinkiin siirrettävälle alueelle tulevat palvelut luonnollisesti hyödyttävät sekä siirrettävän alueen nykyisiä asukkaita että sinne muuttavia, mutta myös siirrettävän alueen vaikutuspiirissä asuvia. Tässä tapauksessa kuntajaon muutoksesta hyötyvät siten kaikki alueen asukkaat; siirrettävän alueen asukkaiden



2.10.2007

lisäksi muutkin helsinkiläiset, vantaalaiset ja sipoolaiset. Samoin on huomattava, että kuntajaon muutos vaikuttaa samalla tavalla myös elinkeinotoiminnan toimintamahdollisuuksiin kuntaa vaihtavan alueen vaikutuspiirissä. Näin ollen siirrolla on positiivisia vaikutuksia myös alueen muille kunnille eli Sipoon kunnalle ja Vantaan kaupungille.

Valtioneuvoston päätöksessä on perusteltu kuntajakolain 5 §:ssä säädettyjen erityisten edellytysten täyttymistä toteamalla, että ”tärkeä alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksien sekä kuntien toimintakyvyn ja toiminnan taloudellisuuden turvaamiseen liittyvä yleinen etu vaatii Helsingin, pääkaupunkiseudun ja koko Helsingin seudun yhdyskuntarakenteen ja toimintaedellytysten kehittämistä”. Perusteluissa on siten katsottu, että yleisten edellytysten 3 kohta eli alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksien parantaminen ja 4 kohta eli kuntien toimintakyvyn ja toiminnan taloudellisuuden edistäminen täyttyvät niin painavina, että kuntajaon muutos voidaan tehdä Sipoon kunnan vastustuksesta huolimatta. Erityisten edellytysten on katsottava täyttyvän, vaikka otetaan huomioon Sipoon kunnalle mahdollisesti aiheutuva haitta. Lisäksi on huomattava, että Sipoo tulee saamaan tosiasiallisesti merkittävää hyötyä siitä, että Helsingin kaupunki kehittää Sipoon kunnasta siirrettyä aluetta.

Nykyistä kuntajakolakia säädettäessä ei ollut tarkoitus luopua yleisen edun merkityksestä. Uudessa laissa on esitetty, millä kriteereillä yleistä etua arvioidaan. Kuntajakolain 3 §:ssä esitetyt neljä edellytystä nimenomaan määrittelevät millaisen yleisen edun lainsäätäjällä on halunnut otettavan huomioon kuntajakoa muutettaessa. Kuntajaon muutoksen taustalla on aina yleinen etu.

Kuntajakolain valmisteluasiakirjoissa ei ole annettu esimerkkejä tilanteista, joissa kuntajakolain 5 §:n mukaiset edellytykset täyttyvät. Valtioneuvosto on ainoa viranomainen, joka soveltaa kuntajakolain 5 §:ää päättäessään kuntajaon muutoksista. Lainsäätäjällä on siten antanut valtioneuvostolle huomattavasti harkintavaltaa erityisten edellytysten olemassaolon arvioinnissa. Valtioneuvoston tulokinnalle kuntajakolain 5 §:n sisällöstä on annettava merkittävä painoarvo. Valtioneuvosto on tässä tapauksessa harkintavaltansa puitteissa päättänyt siihen lopputulokseen, että kuntajaon muutoksen edellyttämät 5 §:n mukaiset erityiset edellytykset täyttyvät.

2. Sipoon kunnan alueiden liittäminen koskevista valitusperusteista

Sipoon kunta on esittänyt, että kuntajakolain edellytykset eivät täyty yleisinä eivätkä myöskään erityisinä. Kaupunki viittaa sisäasianministeriön lausuntoon sekä edellisessä jaksossa esitettyyn.

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
etunimi.sukunimi@hel.fi

Käyntiosoite

Aleksanterinkatu 24
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kkans/>

Puhelin

+358 9 1641

Faksi

+358 9 310 36171

Tilinro

800010-70396362

Y-tunnus

0201256-6
Alv.nro
FI02012566



2.10.2007

Sipoon kunta viittaa valituksessaan mm. professori Kaarlo Tuorin lausunnoissaan esittämiin argumentteihin siitä, että valtioneuvosto on tullut kunnajakolakiin väärin. Professori Tuori on esittänyt ensinnäkin, että kunnajakolain 3 §:n ja 5 §:n edellytysten täyttymistä ei ole tulkittu kokonaisvaltaisesti.

Säännöksiä on nimenomaan tulkittu kokonaisvaltaisesti. Tämä käy ilmi esimerkiksi siitä, että valtioneuvoston päätöksessä on arvioitu kuntajaon muutoksen positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia sekä alueeltaan pienenevien kuntien kannalta että alueeltaan laajenevan kunnan kannalta, mutta myös laajemmasta näkökulmasta. Päätöksessä on nimenomaisesti todettu, että kuntajaon muutos ”jossakin määrin heikentää tai hidastaa Sipoon kunnan väestön ja talouden kehitystä asukasmäärän pienetessä runsaalla 2000 asukkaalla”. Päätöstä tehtäessä on siten otettu huomioon mahdolliset negatiiviset vaikutukset, mutta positiiviset vaikutukset koko alueelle ovat niin merkittävät, että kuntajaon muutos on negatiivisista vaikutuksista huolimatta ollut perusteltu.

Professori Tuorin lausunnossa on kiinnitetty huomiota myös välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteisiin. Kuntajaon muutoksen yhteydessä ne ohjaavat edellytysten tulkintaa siten, että kuntajaon muutos on alueeltaan pienenevän kunnan vastustaessa mahdollinen vain, jos sillä tavoiteltuja etuja ei voida saavuttaa muulla tavoin ja puuttumatta voimassa olevaan kunnajakoon. Ilmeistä on, kuten myös valtioneuvoston päätöksessä on todettu, että Sipoon kunta ei pysty huolehtimaan toimenpiteistä, joita kuntajaon muutoksen hyötyjen saavuttaminen edellyttää. Helsingin kaupungin edellytykset huolehtia alueen kaavoittamisesta ja muista tarpeellisista kehittämistoimenpiteistä ovat huomattavasti paremmat kuin Sipoon kunnan.

Suhteellisuus- ja välttämättömyysperiaatteet on otettu huomioon myös siten, että Helsingin kaupungin ehdotus kuntajaon muutoksesta on hylätty sisäasiainministeriössä, koska tavoitteisiin päästään siirtämällä Helsingin kaupunkiin pienempi alue ja ehdotetun kaltaisen suuremman alueen siirtämisellä Helsingin kaupunkiin olisi ministeriön mukaan tarpeettomasti ja liiaksi heikennetty Sipoon kunnan taloudellista toimintakykyä. Vastaavasti valtioneuvoston päätöksessä on otettu huomioon, että pienemmän kuin kuntajakoselvittäjän esittämän alueen siirtämisellä ei olisi pystytty vaikuttamaan tarpeeksi tehokkaasti asutuksen ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten kehittämiseen ja muihin kuntajaolla tavoiteltuihin vaikutuksiin.

Sipoon alueen siirtämistä koskevissa valituksissa on todettu myös, että päätöksen perusteluiden ja väitettyjen vaikutusten välillä puuttuu konkreettisesti osoitettu kausaliteetti-yhteys. Lain esitöissä ei ole käsitelty sitä, kuinka konkreettisia perusteluja kuntajaon muutokselle vastaavan-



laisissa tapauksissa on esitettävä eikä aihetta ole käsitelty myöskään oikeuskirjallisuudessa. Tulkinta-apua ei ole saatavissa myöskään oikeuskäytännöstä, koska sitä ei ole muodostunut.

Yleisten edellytysten osalta kaupunki kiinnittää huomiota hallituksen esityksessä esitettyyn (s. 18) toteamukseen, että "edellytykset säädetään niin yleisluontoisiksi, että ne sellaisinaan täytyisivät kohtalaisen helposti, mutta vastaisivat sisällöllisesti läheisesti nykyistä". Ottaen huomioon sen, että edellytykset on säädetty yleisluontoisiksi, ei voida vaatia kuntajaon hyväksymiseksi, että kuntajaon muutoksen hyväksymisen edellytys olisi tarkkojen suunnitelmien esittäminen. Kuten sisäasianministeriön lausunnossa todetaan, ei kuntajakomuutosta koskevalla päätöksellä myöskään ohjata suunnittelua esim. maankäytön osalta. Kyse on siis kuntajakoon puuttumisesta, ei siirtyvien alueiden käytön ohjaamisesta. Kuntajaon muutos tulee hyväksyä, kun objektiivisesti todettavissa olevat ongelmat voidaan korjata kuntajakoa muuttamalla.

3. Vantaan kaupungin alueiden liittämistä koskevista valitusperusteista

Vantaan siirtyvien alueiden osalta on väitetty, ettei valtioneuvoston päätöksestä käy lainkaan ilmi, onko kuntajakolain 3 §:n edellytysten olemassaoloa arvioitu itsenäisesti. Väite perustuu päätöksen virheelliseen tulkintaan. Päätöksessä on käsitelty Sipoon kunnan ja Vantaan kaupungin alueita yhtenä kokonaisuutena ja päätöksessä esitetyt perustelut ja yleisten edellytysten arviointi koskevat kumpaakin kuntaa, paitsi silloin kun perusteluista käy ilmi, että ne koskevat nimenomaan Sipoon kuntaa.

Koska Vantaalta siirtyvä alue ei ylitä laissa säädettyjä raja-arvoja eikä Vantaan kaupunki ole vastustanut siirtoa, riittää, että yleiset edellytykset täyttyvät. Hyötyä kuntajaon muutoksesta saa siirtyvä alue, asianosaiset kunnat sekä alue laajemminkin tulkittuna. Vantaalta siirtyvän alueen osalta on lisäksi huomattava, että siirrosta ei aiheudu Vantaan kaupungille haittaa, joten kokonaisarvostelun perusteella on selvää, että laissa säädetty edellytykset siirrolle ovat olemassa.

4. Prosessia koskevat väitteet

Valituksissa on vaadittu päätöksen kumoamista myös päätöksentekoprosessissa tapahtuneiden menettelyvirheiden vuoksi. Väitteet on käsitelty sisäasianministeriön lausunnossa kattavasti eikä kaupungilla ole lisättävää muutoin kuin valituksissa esitettyjen esteellisyysväitteiden osalta.